

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE).  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Fabio Santos de Gusmão Lobo

**PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO COMPARATIVO  
ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME**

Brasília, DF  
2013

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo  
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana  
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
Coordenador Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de  
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - noturno

Fabio Santos de Gusmão Lobo

**PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO COMPARATIVO  
ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Mestre Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área: Contabilidade, finanças e orçamento públicos

Brasília, DF  
2013

LOBO, Fabio Santos de Gusmão

**Prestação de contas no setor público: estudo comparativo entre o tribunal superior eleitoral e o ministério do desenvolvimento social e combate a fome/** Fabio Santos de Gusmão Lobo -- Brasília, 2013.  
Quant. p.

Orientador (a): Prof. Mestre Abimael de Jesus Barros Costa

Trabalho de Conclusão de curso (Artigo - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2012.  
Bibliografia.

1. Prestação de Contas 2. SUASWEB 3. Demonstrativo Sintético 4. SPCE 5. Accontability I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

Fabio Santos de Gusmão Lobo

**PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO COMPARATIVO  
ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Mestre Abimael de Jesus Barros Costa  
Orientador  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais  
Universidade Brasília (UnB)

Brasília (DF),

## **AGRADECIMENTOS**

Considerando esta monografia como resultado de uma caminhada que não começou na UnB, agradecer pode não ser tarefa fácil, nem justa. Para não correr o risco da injustiça, agradeço de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a construção de quem sou hoje.

E agradeço, particularmente, a algumas pessoas pela contribuição direta na construção deste trabalho:

Aos meus pais, irmãos, minha esposa Layana Oliveira de Gusmão Lobo, e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao professor e orientador Abimael de Jesus Barros Costa por seu apoio e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram a execução e conclusão desta monografia.

A todos os professores da UnB do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

Aos amigos e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

Aos colegas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que me auxiliaram na montagem do artigo.

A equipe de prestação de contas do Tribunal Superior Eleitoral que tanto colaborou com o levantamento de material para o estudo proposto.

“Não há nada bom nem mau a não ser estas duas coisas: a sabedoria que é um bem e a ignorância que é um mal.”

**Platão**

# **PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME**

## **RESUMO**

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome realiza, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, repasses para municípios, Estados e Distrito Federal para a execução dos serviços socioassistenciais, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. A prestação de contas destes recursos e consequente análise são realizadas em um sistema, denominado Demonstrativo Sintético. Todavia, o FNAS possui passivo de prestações de contas, que não foram avaliados dentro do prazo legal. Em contraponto, o Tribunal Superior Eleitoral dispõe de sistema informatizado de prestação de contas eleitoral, no qual os candidatos aos cargos eletivos informam sua prestação de contas, conforme legislação específica. O artigo avaliou os pontos positivos e negativos de cada sistema, apontando os fatores de sucesso para a análise de prestação de contas eleitoral dentro dos prazos legais, utilizando com fundamentação teórica o conceito de *accountability*. Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizado um estudo comparativo de ambos os sistemas de prestação de contas citados, além de entrevista junto ao gestor do FNAS. Como resultado, podemos verificar os pontos de ambos os sistemas que são críticos para o cumprimento dos prazos estipulados em lei para a avaliação das prestações de contas. Assim, pudemos concluir que não apenas o sistema é fundamental para o sucesso da análise das prestações de contas, sendo importante frisar a necessidade de uma legislação clara e precisa quanto aos procedimentos a serem adotados durante a prestação de contas e um quantitativo de analistas capacitados capazes de apreciar estas prestações de contas.

**Palavras-chaves:** Prestação de Contas, SUASWEB, Demonstrativo Sintético, SPCE, *Accountability*.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, financia diversos programas de cunho socioassistencial as famílias de baixa renda e que se encontra em situação de vulnerabilidade perante seus direitos. No exercício de 2012 foram repassados R\$ 1,9 bilhões, contemplando com este aporte de recursos 5465 municípios, além dos 26 Estados e o Distrito Federal, conforme informações retiradas do Sistema de Repasses Fundo a Fundo - SISFAF.

Será assunto deste artigo os repasses periódicos e contínuos para execução dos serviços socioassistenciais, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Uma vez que estes entes recebam recursos públicos, devem prestar contas ao Órgão repassador, no caso o próprio Fundo Nacional de Assistência Social.

Dessa maneira, cabe ao FNAS a tarefa de avaliar as contas dos entes recebedores de verbas, em tempo hábil, tendo em vista a não formação de passivo e a consequente aprovação ou reprovação das contas prestadas e possíveis retornos financeiros em caso de dano ao erário.



O passivo de processos de prestação de contas, referente aos repasses aqui tratados, no final do ano de 2012 era de 6.451, de acordo com relatório da Coordenação Geral de Prestação de Contas do Fundo Nacional de Assistência Social. O setor de prestação de contas conta com uma equipe de 12 analistas, o que gera uma média de 537,33 processos por pessoa, havendo a necessidade da criação de mecanismos que automatizem a análise e o devido cruzamento das informações prestadas no sistema de prestação de contas, denominado Demonstrativo Sintético. Além disso, entram anualmente mais 5.500 prestações de contas para serem avaliadas.

Em contraponto, o Tribunal Superior Eleitoral dispõe de sistema de prestação de contas eleitoral, denominado de SPCE, também informatizado, no qual os candidatos aos cargos eletivos informam, conforme legislação específica, sua prestação de contas. Salienta-se que essa avaliação deve ser feita durante o período eleitoral, podendo esta informação impugnar ou não, dependendo da avaliação, candidaturas. É fundamental a verificação de quais são os fatores que levam ao Tribunal a apreciar as prestações de contas dentro do prazo, sem formação de passivo.

Assim, será utilizado um estudo comparativo do sistema de prestação de contas do FNAS com o sistema de prestação de contas eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, onde se pretende avaliar pontos positivos e negativos de cada sistema avaliado e assim apontar os fatores de sucesso para a análise de prestação de contas eleitoral dentro dos prazos legais.

A seguir, trataremos do referencial teórico utilizado como base para a discussão proposta, tendo três tópicos tratados: Fundo Nacional de Assistência Social, o Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE e *Accountability*.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para início da discussão aqui proposta, iremos aprofundar nos temas propostos. Será tratado o tema de ambos os sistemas de prestação de contas, com suas peculiaridades e legislações nas quais estão baseados. No caso do Fundo Nacional de Assistência Social, também haverá um breve histórico da esfera de ação de seus recursos. Além disso, ambas as metodologias de prestação de contas serão confrontadas com a teoria do *accountability*, que trata da necessidade da transparência dos gastos públicos para garantia de um estado democrático de direito.

### 2.1 Fundo Nacional de Assistência Social

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em janeiro de 2004 com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, o órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social e realiza a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob orientação, acompanhamento e fiscalização do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2005).

Nesse mesmo formato, o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) são geridos pelos órgãos responsáveis pela assistência social nessas esferas de governo, sob orientação e fiscalização dos respectivos conselhos estaduais e municipais de assistência social.

Hoje, as ações do MDS são realizadas nas três esferas de Governo e em parceria com sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento. Essa articulação

estabelece uma sólida rede de proteção e promoção social que quebra o ciclo de pobreza e promove a conquista da cidadania nas comunidades brasileiras.

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) determinou que a União é responsável pela criação de recursos políticos, institucionais, gerenciais, financeiros e humanos para a reorganização dos serviços, programas, projetos e benefícios relacionados a assistência social no país, bem como a análise da prestação de contas dos entes que recebam recursos federais para tanto.

Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o SUAS teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A operacionalização da Rede SUAS é realizada através do Sistema de Informação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, financiamento e controle social, conforme previsto na Portaria MDS nº 08/2009, de 21 de julho de 2009.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Em julho de 2010, 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em um dos níveis de gestão do SUAS. Do mesmo modo, todos os Estados, comprometidos com a implantação de sistemas locais e regionais de assistência social e com sua adequação aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos, assinaram pactos de aperfeiçoamento do Sistema.

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (BRASIL, 2005).

A gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus pares locais, que desempenham um importante trabalho de controle social. As transações financeiras e gerenciais do SUAS contam, ainda, com o suporte da Rede SUAS, sistema que auxilia na gestão, no monitoramento e na avaliação das atividades (BRASIL, 2005).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, municípios e o DF, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

No caso da gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de

assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (BRASIL, 2005).

Esclarece-se que os recursos federais repassados para a execução dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS são transferências legais na modalidade Fundo a Fundo de acordo com o artigo 2º da Lei 9.604 de 05.02.1998, com o escopo de cumprir o disposto nos artigos 23 e 28 da Lei nº 8.742 de 07.12.1993, e do Decreto nº 5.085 de 19.05.2004, que estabelecem o co-financiamento federal dos serviços de ação continuada, não sendo, portanto, um convênio, e desta forma não se exige os documentos de instrução aplicáveis às transferências voluntárias.

Podemos definir como transferências legais aquelas instituídas especificamente por lei ordinária ou complementar. Pode até haver previsão constitucional para sua criação, mas a instituição propriamente dita decorre de lei. Na própria lei de criação da transferência (programa) são definidos os critérios de: habilitação do beneficiário, repasse, aplicação e prestação de contas dos recursos (TCU, 2010).

De maneira geral, não é necessário celebrar instrumentos de transferências em sentido estrito - convênios ou contratos de repasse -, pois estes são operacionalizadas por meio de repasses diretos ou automáticos, bastando habilitação do proponente à beneficiário dos recursos perante o órgão/entidade concedente, visto que a própria lei que instituiu a transferência também define a forma do repasse e os critérios para proposição, execução e prestação de contas etc. (TCU, 2010).

Desta forma, não há de que se falar que tais recursos são receitas próprias de seus beneficiários. Vale dizer que os recursos são federais e que os responsáveis por sua execução estão submetidos ao dever de prestação de contas ao concedente, à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, à fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo da União, bem como ao instituto da tomada de contas especial (TCU, 2010).

No caso em comento, as transferências legais dos recursos para municípios e Estados podem ser classificadas na modalidade fundo a fundo, na qual ocorrem repasses periódicos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Fundos de Assistência Social Estadual, distrital ou municipal de mesma natureza.

Tendo em vista que as transferências legais na modalidade fundo a fundo possuem características peculiares em relação aos convênios e contratos de repasses tradicionais, essas transferências regem-se por normas próprias que as instituíram, aplicando-se subsidiariamente o regime normativo das transferências voluntárias, tal como a Portaria Interministerial nº 507/2011. Em qualquer caso, são aplicadas, no que couberem, preceitos dispostos, entre outras, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Contratos. (TCU, 2010)

Com base no exposto acima, foi desenvolvido o SUASWEB, que é o sistema informatizado que o MDS utiliza para ordenar e garantir o repasse dos valores de cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos Fundos municipais, Estaduais e do Distrito Federal e destaca-se como o ambiente de funcionalidades central desenvolvido para atender aos requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este.

O sistema é composto por diversas funcionalidades como plano de ação, demonstrativo sintético físico-financeiro, sistema de frequência do PETI, módulo para emissão da carteira do idoso, consulta de saldos, contas-correntes, beneficiários de programas, etc.

Os processos das funcionalidades do Plano de Ação e do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social, contidos no SUASWEB, estão definidos na Portaria MDS nº 625/2010, que dispõe sobre a forma de

repassa dos recursos do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do SUASWEB, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A prestação de contas é etapa obrigatória em todos os processos de financiamento estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – sejam os de transferência automática fundo a fundo ou os viabilizados por convênios e contratos de repasse. Tal obrigação aparece na Constituição Federal, no art. 70, Parágrafo único, mencionando que é dever de prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

O Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), disponível no SUASWEB, é o instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal dos serviços continuados. Tal instrumento é preenchido anualmente pelos gestores da assistência social dos municípios e estados e submetido à avaliação dos seus respectivos conselhos, que verificam o cumprimento das metas financeiras dos planos de ação, conforme preconizado no art. 6º, da Portaria MDS nº 625/2010.

A cada exercício financeiro, o MDS realiza análise do Demonstrativo ou da documentação recebida, podendo ainda requisitar o encaminhamento de documentos e outros elementos que julgar necessários. As fiscalizações in loco são determinadas após a verificação da necessidade.

Conforme a Portaria MDS nº 625/2010, o Demonstrativo deve ser enviado, eletronicamente, para aprovação do MDS, até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao da execução, já contendo a avaliação do Conselho competente; devendo, seu preenchimento, obedecer ao seguinte fluxo:

- I – disponibilização do sistema pelo MDS;
- II – lançamento e validação de informações pelo órgão gestor municipal, estadual ou do Distrito Federal com autenticação eletrônica de recebimento;
- III – cadastro do parecer de avaliação do Demonstrativo Sintético pelo Conselho de Assistência Social competente, com autenticação eletrônica do recebimento;

No próximo subtópico será apresentado o sistema de prestação de contas do Tribunal Superior Eleitoral, no qual se inclui os recursos dispostos pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos.

## **2.2 Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE**

O Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE foi elaborado pela Justiça Eleitoral com o fulcro de ser utilizado na elaboração da prestação de contas de candidatos, comitês financeiros e partidos políticos. As contas deverão ser apresentadas até 30 (trinta) dias após a realização das eleições. No caso de haver 2º turno, os entes têm até 30 (trinta) dias após o pleito para a apresentação da prestação de contas, conforme art. 29, incisos III e IV da Lei nº 9.504/1997. Por sua vez, o Tribunal tem até 8 (oito) dias antes da diplomação dos candidatos para emitir decisão quanto ao julgamento das contas (LIMA, 2005).

A primeira eleição que trouxe como novidade o sistema eletrônico de prestação de contas foi realizada no ano de 2000, podendo ser entregue tanto em meio magnético (disquete) quanto documental. Para as eleições de 2002, tornou-se obrigatória a apresentação da prestação de contas por meio eletrônico, embora permanecesse necessária a entrega de demonstrativos gerados pelo sistema, devidamente assinados pelos responsáveis (LIMA, 2005).

A estrutura do sistema tem por base o disposto na Resolução-TSE nº 23.376/2012, de 5.3.2012, que regulamentou a Lei nº 9.504, de 30.9.1997 e a própria lei. Frisa-se que o sistema permite aos candidatos, comitês e partidos políticos, a qualquer tempo, acessar as informações ali contidas, por meio de consultas às telas e aos demonstrativos. Após a entrega das prestações de contas, os dados do financiamento eleitoral estarão disponíveis para consulta pública no site de Internet do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2012).

Conforme a Resolução supracitada, deve ser declarada na prestação de contas, por meio do SPCE, as arrecadações e aplicações de recursos que o diretório partidário movimentar na campanha, inclusive os originários do Fundo Partidário. Ao encaminhar a prestação de contas eletronicamente, o Juízo Eleitoral emitirá comprovante de recebimento, para os casos em que o número de controle gerado pelo SPCE na mídia for idêntico aos presentes nas peças impressas.

É importante citar que existem 07 (sete) formas legais para a arrecadação de recursos para utilização na campanha eleitoral, sejam elas: I – recursos próprios dos candidatos; II – recursos e fundos próprios dos partidos políticos; III – doações, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas; IV – doações, por cartão de débito ou de crédito; V – doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos; VI – repasse de recursos provenientes do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/95 e; VII – receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos, bem como da aplicação financeira dos recursos de campanha.

De acordo com a Lei nº 9.504/97, art. 30, § 3º, para avaliação das prestações de contas recepcionadas pela Justiça Eleitoral, esta poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, sem prazo estipulado, ou ainda convocar servidores ou empregados públicos do Município, ou ainda, pessoas inidôneas da comunidade, preferencialmente aquelas que possuam formação técnica compatível para desempenho da função, com a devida publicidade de cada requisição.

Após apreciação das contas e estas apresentando algum tipo de irregularidade, o Juízo Eleitoral poderá requisitar informações adicionais do candidato, do comitê financeiro ou do partido político, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou para o saneamento das falhas. Frisa-se que sempre que para sanar impropriedades contidas na prestação de contas seja necessário alteração ou inclusão de peças a prestação de contas, será obrigatória a apresentação da prestação de contas retificadora, impressa e em nova mídia gerada pelo SPCE, acompanhada dos documentos que comprovem a alteração realizada (Lei nº 9.504/97).

Outro ponto importante que a legislação que rege a prestação de contas trata é que erros formais e materiais corrigidos ou tidos como irrelevantes no conjunto da prestação de contas não ensejam a sua desaprovação e a aplicação de sanção. Isto é extremamente importante, pois fica a cargo do técnico avaliador da prestação de contas, a aprovação da prestação de contas, mesmo que esta apresente algum tipo de falha, mas que não comprometa o resultado final da análise.

Assim, o Juízo Eleitoral poderá emitir 04 (quatro) tipos distintos de parecer, a saber: I – pela aprovação, quando estiverem regulares; II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; III – pela desaprovação, quando constatadas falhas que comprometam a sua regularidade; IV – pela não prestação, nas formas determinadas pela Lei nº 9.504/97.

Existe previsão, na Lei nº 9.504/97, para a apresentação de recursos quanto ao julgamento feito para as contas apresentados, sendo este bem exíguo. De acordo com a legislação, os candidatos, os comitês financeiros e os partidos políticos tem o prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário da Justiça Eletrônico. Caberá ainda recurso impetrado

no TSE, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário da Justiça Eletrônico do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral.

A própria Lei nº 9.504/97 e a Resolução-TSE nº 23.376/2012, tratam das punições que ocorreram caso o responsável pela prestação de contas tenha esta julgadas por irregulares ou omissas. Esse princípio vai de encontro ao conceito de *accountability*, que será apresentado no próximo tópico.

### 2.3 Accountability

Preliminarmente, é importante antes de qualquer coisa citar o conceito de *accountability*. Segundo Nakagawa (2007), *accountability* é um importante elemento que caracteriza a boa governança no setor governamental. O conceito envolve a obrigação de se prestarem contas (evidenciação) pelos resultados de decisões ou ações, com frequência, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento de outrem. No âmbito das organizações públicas, essa obrigação pode ser entendida como um dever imposto àqueles que detêm o poder de Estado, no sentido de que deem visibilidade aos seus atos e, consequentemente, gerem um maior grau de confiança entre governantes e governados.

Desta forma, os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas. Destaque-se também que na concepção da *accountability*, três questões são identificadas como necessárias para sua eficácia: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões — informação e justificação — remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última — punição — diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

O termo de origem inglesa, data do século XVIII e traz a ideia de responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Logo, *accountability* remete a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

Podemos remeter tal fato ao texto de Carneiro (2004), que leciona que para que ocorra a *accountability* é necessário que se garanta: a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e; a capacidade (*enforcement*) das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (CARNEIRO, 2004).

Veja que a *accountability* implica em mais do que a simples prestação de contas ao órgão repassador de recursos e a confecção de pareceres técnicos quanto àquela prestação de contas. É necessário que deva existir a possibilidade de punição a aqueles que descumpram as normas estabelecidas. Neste âmbito, o Fundo Nacional de Assistência Social não possui instrumentos punitivos próprios aos gestores que transgridam com as legislações aplicáveis a matéria. O papel do setor de análise de prestação de contas é de fomentar avaliação técnica sobre a prestação de contas e solicitar a devolução dos recursos caso apresente alguma irregularidade. Essas ações são ainda no foro administrativo, não havendo a possibilidade de condenação a multa ou outra sanção. Todavia, o Fundo Nacional de Assistência Social pode encaminhar estas contas para julgamento do Tribunal de Contas da União, em um processo chamado de Tomada de Contas Especial.

De acordo com a Instrução Normativa - TCU nº 71/2012, Tomada de Contas Especial

é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.

Em suma, a *accountability* surge quando ocorre uma delegação de responsabilidade de uma pessoa por outra, sendo de obrigação a prestação de contas, conforme próprio dispositivo constitucional, em que fica a cargo de quem delegou a execução dos recursos públicos. Conforme Pinho e Sacramento (2009), em um esquema bem simples, temos: “A” delega responsabilidade para “B” e “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” e “A” analisa os atos de “B” e feita tal análise, “A” premia ou castiga “B”.

A *accountability* tem características bidimensionais, dependendo do lugar ocupado pelos atores neste processo. As dimensões podem ser classificadas como vertical e horizontal. Quanto da *accountability* horizontal faz referência ao papel governamental quanto da fiscalização das contas públicas dos entes que recebem recursos públicos. O *accountability* vertical, no caso em estudo, pode ser traduzido pelos Conselhos de Assistência Social. De acordo com Pinho e Sacramento (2009) e Carneiro (2004), enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais — cidadãos versus representantes — a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais.

Frisa-se que existem duas vertentes dentro do conceito de *accountability* vertical: a primeira trata da *accountability* vertical eleitoral, no qual é efetuada por meio da escolha dos candidatos por meio do voto. A segunda, e que é utilizada na forma de parecer dos Conselhos de Assistência Social, é a *accountability* vertical societal, em que grupos mobilizam o sistema legal para suas demandas em relação à prevenção, reparação ou punição de ilegalidades (CUBAS, 2010; CARNEIRO 2004).

Nesta seara, vemos que o Fundo Nacional de Assistência Social não é o único que possui papel fiscalizador dos gastos de recursos públicos. Os Conselhos de Assistência Social exerce o controle social na esfera a que está relacionada, seja federal, estadual ou municipal. A obrigatoriedade de criação de conselhos para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos, e da disposição das contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer contribuinte, decorre de uma exigência legal. De fato, tais conselhos materializam o exposto nos artigos da Constituição Federal, que estabelecem essa participação na assistência social (inciso II, art. 204); e na educação (inciso VI, art. 206) (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Conforme disposto na Portaria MDS nº 625/2011, o Conselho de Assistência Social competente deverá se manifestar acerca do cumprimento das finalidades dos repasses, da execução dos serviços socioassistenciais. Logo, cabe o papel fiscalizador aos conselhos, subsidiando e dando suporte a avaliação do Fundo Nacional de Assistência Social.

Em seu texto, PINHO e SACRAMENTO (2009) identifica cinco formas de avaliação da administração pública, nas quais fica evidenciado, mais uma vez, o caráter multidimensional da *accountability*: a) pelos controles clássicos; b) pelo controle parlamentar; c) pela introdução lógica dos resultados; d) pela competição administrada e; e) pelo controle social. Tais formas se relacionam com o paradigma da nova gestão pública, sendo que na introdução lógica dos resultados considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis.

Destaca-se que a Política Nacional de Assistência Social é baseada na descentralização das ações, onde o Órgão Federal determina diretrizes quanto a execução de Programas socioassistenciais e repasse recursos com a finalidade de cofinanciar estas ações. Cabem aos estados e municípios recepcionar tais recursos e executar as políticas públicas em sua esfera

de competência. A figura da descentralização também verificada na Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social, conhecida por NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de assistência Social. Isso segue uma linha que se iniciou com a promulgação da Constituição de 1988 e ao longo dos anos 1990 um conjunto de leis e políticas, federais e estaduais, deu prosseguimento a essa reforma gerando uma crescente transferência de responsabilidades e de competências dessas esferas para os governos locais. Observa-se, desde então, que cada vez mais os governos locais assumem maior autonomia e responsabilidades na gestão e execução de políticas públicas (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Existe ainda outro Órgão que participa ativamente do controle dos gastos públicos no âmbito da assistência social. A Controladoria Geral da União - CGU, com funções administrativas de controle, correição, prevenção e ouvidoria, disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. Foi por meio de suas ações que tomamos conhecimento, por exemplo, que fraudes em licitações continuam sendo o problema mais comum entre as que são constatadas no programa de fiscalização por sorteios. É oportuno lembrar que a CGU provoca a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de *enforcement* da *accountability* (PINHO E SACRAMENTO, 2009). Assim, ao constatar quaisquer irregularidades na utilização dos recursos públicos, a CGU encaminha ao Fundo Nacional de Assistência Social suas constatações nas fiscalizações para que este proceda de forma a reparar eventuais danos ao erário. Além da CGU, podem ser citados nesta mesma linha o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público.

Após a apresentação do referencial teórico a ser utilizado ao longo deste artigo será descrito o procedimento metodológico adotado na pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo tem por objetivo a comparação entre os sistemas de prestação de contas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e do Tribunal Superior Eleitoral. Sabe-se que o Fundo Nacional de Assistência Social, não tem capacidade de avaliação das contas conforme o prazo legal. Em contraponto, o Tribunal Superior Eleitoral dispõe de sistema de prestação de contas eleitoral, denominado de SPCE, no qual as contas dos candidatos são analisadas dentro do prazo estipulado pela legislação aplicável a matéria, não gerando passivo de prestações de contas. Assim, foi utilizado um estudo comparativo entre os dois sistemas, apontando que fatores são decisivos para que o TSE realize a tarefa dentro do prazo e que poderiam ser utilizados pelo FNAS. Para tanto foi utilizada também entrevista com o Gestor do sistema de prestação de contas do FNAS com vistas a apurar os aspectos críticos do processamento da análise de prestação de contas (GIL, 2010).

Desta forma, foi realizada uma pesquisa descritiva, com o objetivo de identificar possíveis relações entre os dois sistemas de prestação de contas, bem como determinar quais diferenças são críticas para o sucesso ou não do atendimento ao prazo para avaliação das prestações de contas dos entes para cada caso. Observa-se que a pesquisa se aproxima de pesquisas de natureza explicativa, uma vez que seus resultados acabam por proporcionar uma visão nova do problema (GIL, 2010).

Outra técnica de pesquisa que será adotada no presente artigo é a entrevista a ser realizada junto ao gestor do sistema de prestação de contas do Fundo Nacional de Assistência Social. A entrevista tem por objetivo coletar informações, dados e evidências com o fulcro da compreensão de situações não compreendidas anteriormente. Será utilizado um roteiro de entrevista, o qual estará ancorado ao referencial teórico que dá suporte ao estudo em tela e de acordo com os objetivos a que se propõe o presente artigo (MARTINS e THEÓPHILO, 2009).



Para que seja feito o estudo proposto, foram verificadas as legislações que tratam da prestação de contas do Fundo Nacional de Assistência Nacional e do Tribunal Eleitoral, assim como avaliação do manual de preenchimento do sistema de prestação de contas eleitoral – SPCE. Além disso, para complementar informação relativa ao Demonstrativo Sintético, que é o sistema de prestação de contas do Fundo Nacional de Assistência Social. De posse das informações listadas, será possível fazer o comparativo entre os dois sistemas, desde o momento da coleta de dados junto aos entes responsáveis por prestar contas, passando pela avaliação das contas e do parecer final.

Nesse diapasão, apresenta-se o seguinte roteiro de entrevista, que foi aplicado ao Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social, que é o gestor do FNAS:

1. Existe módulos inerentes a prestação de contas que auxiliam a análise das prestações de contas?
2. Há perspectivas da realização de cruzamentos de dados com sistemas de outros Órgãos?
3. O Fundo Nacional de Assistência Social procura desenvolver evoluções para seus sistemas?

Para a comparação entre os dois sistemas, será utilizada uma tabela de categorização, indicando quais os fatores que foram avaliados como fundamentais para a obtenção de sucesso na avaliação das prestações de contas dentro do prazo estipulado. A tabela possui 03 (três) categorias, indicadas na primeira coluna. Essa categoria será dividida em pontos mais específicos, declaradas em sua segunda coluna. Segue abaixo no Quadro 1 citado:

**Quadro 1** – Categorização dos fatores analisados

Categorias	Subcategorias
1. Sistema de prestação de contas	1.1 O sistema é web. 1.2 O Sistema é “baixado” pela internet. 1.3 O envio das informações é web. 1.4 A entrega das informações é por meio magnético. 1.5 A prestação de contas pode ser feita fora do sistema. 1.6 O sistema possui críticas no momento do preenchimento. 1.7 Existe manual de preenchimento disponibilizado aos responsáveis. 1.8 A prestação de contas trata apenas de haveres públicos?
2. Análise das prestações de contas	2.1 O sistema faz batimento das informações prestadas. 2.2 Existe cruzamento das informações dispostas no sistema com bases de dados de outros órgãos (Receita Federal, Bancos e etc.) 2.3 Existem facilitadores no sistema para a avaliação de peças auxiliares na prestação de contas.
3. Parecer Final da prestação de contas	3.1 O sistema é transparente para consulta da população? 3.2 Os pareceres são gerados automaticamente pelo sistema? 3.3 Os documentos são digitais?

**Fonte:** elaborado pelo autor baseado em Portaria nº 625/2010; Lei nº 9.504; Guia prático de operação do SPCE Cadastro 2012.

Na primeira categoria serão pesquisados os elementos relevantes no primeiro estágio da prestação de contas, ou seja, no momento em que os responsáveis pela inserção de dados no sistema atuam. Serão vistos se o sistema possui um controle adequado para que evite o cadastro e envio de informações desproporcionais ou incorretas. Também deverá ser averiguada a natureza do sistema, se ele é disponibilizado em sítio eletrônico para preenchimento ou se é disponibilizado aplicativo para instalação em computadores. Outro ponto importante é a forma de entrega da prestação de contas e se existem formas alternativas de apresentação de documentos comprobatórios do uso dos recursos avaliados, além de outras questões que podem influenciar a aferição por parte dos órgãos avaliadores das contas prestadas.

Em um segundo momento, será tratado à fase da análise da prestação de contas e de como os sistemas utilizados para o adimplemento dos formulários disponibilizados. Desta forma, será imprescindível avaliar se o sistema permite cruzamento de informações com

outros sistemas públicos, sejam eles o banco de dados da receita federal ou, ainda, os extratos bancários de instituições financeiras onde estão dispostas as contas bancárias em que são movimentados os recursos. É crucial o conhecimento de módulos no sistema que auxiliem analistas na sua tarefa de exame de toda a documentação ali apresentada e que necessita de uma avaliação subjetiva.

Na terceira e última categoria, discutiremos a parte final da análise de prestação de contas, no momento em que é fomentado o parecer final da instituição, contendo a determinação e julgamento do que será executado no processo avaliado. Para tanto, é imperioso que verifiquemos se os sistemas permitem a confecção dos pareceres de maneira automatizada, ou se ele deve ser totalmente redigido por servidores, o que impactaria substancialmente no tempo total da análise. Ademais, é impactante comentar como são tratados os documentos e processos. Sabe-se que processos digitais são mais fáceis de manusear e acondicionar, além de reduzirem o período em que permanecem em tramite entre setores internos.

Apesar de incluída na última categoria, a publicidade dos pareceres quanto à aprovação ou não da prestação de contas é de suma importância para que o *accountability* seja respeitado. O ajuizamento das contas por parte dos órgãos em comento é de que a sociedade saiba a destinação dos recursos e o bom e regular uso deste, assim como no caso de reprovação desta aplicação, os desdobramentos que tal fato acarretou para os responsáveis.

O fluxo da prestação de contas dos dois setores também será confrontado, determinando se este influencia no tempo decorrido entre a disposição dos dados por parte dos entes prestadores de contas e da apreciação destas por parte dos responsáveis pela avaliação da regularidade da documentação apresentada como comprovação da destinação de recursos públicos.

Após apresentação da metodologia de pesquisa, será descrito seus resultados e as análises provenientes das informações devidamente coletadas.

#### 4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

Neste tópico serão apresentados os resultados obtidos após análise do material utilizado para a pesquisa, assim como da entrevista realizada com o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social. Inicialmente, está presente o Quadro 2, contendo os resultados dos questionamentos divididos por categorias conforme Quadro 1, apresentado anteriormente:

**Quadro 2** – Resultados obtidos dos fatores analisados dos sistemas Demonstrativo e SPCE

Categorias	Subcategorias	Demonstrativo	SPCE
1. Sistema de prestação de contas	1.1 O sistema é web. 1.2 O Sistema é “baixado” pela internet. 1.3 O envio das informações é web. 1.4 A entrega das informações é por meio magnético. 1.5 A prestação de contas pode ser feita fora do sistema. 1.6 O sistema possui críticas no momento do preenchimento. 1.7 Existe manual de preenchimento disponibilizado aos responsáveis. 1.8 A prestação de contas trata apenas de haveres públicos?	1.1 - O sistema é web. 1.3 - O envio das informações é feito diretamente pela internet. 1.5 - A prestação de contas pode ser feita fora do sistema. <b>1.6 - O sistema possui críticas no momento do preenchimento.</b> 1.8 - A prestação de contas trata apenas de haveres públicos.	1.2 - O Sistema é “baixado” pela internet. 1.4 - A entrega das informações é por meio magnético. <b>1.6 - O sistema possui críticas no momento do preenchimento.</b> 1.7 - Existe manual de preenchimento disponibilizado aos responsáveis.
2. Análise das prestações de contas	2.1 O sistema faz batimento das informações prestadas. 2.2 Existe cruzamento das informações dispostas no sistema com bases de dados de	<b>2.1 - O sistema faz batimento das informações prestadas.</b> <b>2.3 - Existem facilitadores no sistema</b>	<b>2.1 - O sistema faz batimento das informações prestadas.</b> 2.2 - Existem cruzamento das informações dispostas no sistema com bases de dados de

Categorias	Subcategorias	Demonstrativo	SPCE
	outros órgãos (Receita Federal, Bancos e etc.) 2.3 Existem facilitadores no sistema para a avaliação de peças auxiliares na prestação de contas.	<b>para a avaliação de peças auxiliares na prestação de contas.</b>	outros órgãos (Receita Federal, Bancos e etc.). <b>2.3 - Existem facilitadores no sistema para a avaliação de peças auxiliares na prestação de contas.</b>
3. Parecer Final da prestação de contas	3.1 O sistema é transparente para consulta da população? 3.2 Os pareceres são gerados automaticamente pelo sistema? 3.3 Os documentos são digitais?	<b>3.2 - Os pareceres são gerados automaticamente pelo sistema.</b>	<b>3.2 - Os pareceres são gerados automaticamente pelo sistema.</b>

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.1 Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCE

Para a comparação que será feita, foram colhidas informações quanto ao funcionamento do sistema de prestação de contas eleitoral – SPCE, com suas peculiaridades, bem como foi possível desenhar o fluxo que percorre a informação, desde o momento da utilização e arrecadação dos recursos até o final, com a consequente aprovação ou reprovação pelo juizado eleitoral. Para ilustrar e facilitar o entendimento, apresentamos o fluxograma nas imagens abaixo:

Figura 1 – Fluxograma de prestação de contas do SPCE



Fonte: elaborado pelo autor

Os entes que prestam contas eleitorais sejam eles candidatos, comitês ou partidos políticos, em um primeiro momento possui duas formas de arrecadar recursos para a execução dos gastos. Esta arrecadação pode ser feita por meio de recursos federais, oriundos do Fundo Partidário ou adquirido por doações de pessoas físicas e jurídicas, na forma descrita na lei eleitoral. Estas receitas são declaradas no sistema de prestação de contas, com as fontes devidamente identificadas, compondo os recursos totais a serem destinados para os gastos eleitorais.

Assim como para as receitas, os gastos também são declarados no formulário disponibilizado no sistema. Deve ser disposta a destinação do recurso, identificando o destinatário do pagamento e seu destino, ou seja, a discriminação do que fora adquirido, serviços ou produtos.

Para minimizar os erros de preenchimento, o sistema possui críticas quanto aos dados digitados pelo responsável pela prestação de contas. Com isso evita-se o aparecimento de

falhas formais nos valores apresentados nos formulários. Outra medida para minimização de erros de preenchimento é a disponibilização de manual para os usuários. O manual é de fácil entendimento e tem pormenorizado todas as telas e campos do sistema, com as devidas instruções. Essa preocupação com a qualidade das informações que serão preenchidas facilita a posterior análise dos dados, reduzindo o número de possíveis impropriedades que poderiam ser constatadas da sua avaliação.

Além dessas informações básicas, o SPCE pede o preenchimento de alguns demonstrativos como, por exemplo, a conciliação bancária. Após o devido preenchimento, a prestação de contas é entregue nos Cartórios Eleitorais. Faz parte desta entrega, arquivo gerado pelo sistema, gravado em meio magnético (disquete, CD), os demonstrativos gerados pelo sistema, devidamente impressos, além de demais documentos requeridos pela legislação aplicável a aquele pleito, tal como extratos da conta bancária aberta em nome do candidato, do comitê financeiro ou do partido político entre outros.

Os processos formados com esta documentação não são digitais, ou seja, é necessária ainda a tramitação de todas as informações por papel. Isso possui um custo no tempo de análise da prestação de contas, já que existe um tempo para a movimentação deste processo. Além disso, algumas informações que constam apenas em papel não podem possuir a rápida conferência de forma eletrônica, necessitando o manuseio e apreciação por parte de um analista.

Posteriormente, é feita a distribuição aos Tribunais responsáveis pela análise dos dados disponibilizados. Salienta-se que parte destas prestações de contas é encaminhada para os Juízos Eleitorais, parte para Tribunais Regionais Eleitorais e terceira parte é encaminhada para o Tribunal Superior Eleitoral, dependendo da esfera do pleito. Cada um desses Órgãos possui estrutura e analistas competentes para avaliar as contas apresentadas. Ademais, é prerrogativa a requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para efetuar os exames das contas, pelo tempo que for necessário.

Desta análise, podem ser fornecidos 04 (quatro) tipos de parecer sobre a regularidade das contas, conforme Lei nº 9.504/97: I - pela aprovação, quando estiverem regulares; II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; III - pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; IV - pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

Cita-se que em caso de necessidade de maiores esclarecimentos por parte dos analistas de prestação de contas, estes poderão diligenciar os responsáveis para a prestação de informações adicionais a aqueles constates das documentações entregues. O prazo para pronunciamento é dado nos termos da lei.

Na hipótese de gastos irregulares de recursos do Fundo Partidário ou da ausência de sua comprovação, a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional no prazo de 5 (cinco) dias após o seu trânsito em julgado. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarretará, ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas, e ao partido político, em relação às suas próprias contas e às contas do comitê financeiro que a ele estiver vinculado, a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário. (Resolução TSE nº 23.376/2012).

Para a avaliação das informações dispostas no sistema, existe um módulo utilizado pelos analistas que auxilia nesta tarefa. Este dispositivo executa o cruzamento das informações dispostas no SPCE e contidas no disquete entregue com outros sistemas de órgãos públicos, tais como a Receita Federal e o Banco do Brasil. Com isto, grande parte dos

dados é avaliada apenas com o batimento destas informações nos sistemas, sem a necessidade da tarefa ser executada de forma manual, o que levaria muito tempo. Ademais o analista ainda dispõe neste módulo de uma ferramenta para a confecção de ofícios e pareceres, com textos previamente padronizados e cadastrados.

Com isto é elaborado o parecer final da prestação de contas, que será devidamente julgado pelo Órgão em que transcorreu sua avaliação. Cabe ainda aos julgados, caso o parecer seja contrário a aprovação, impetrar recurso ao tribunal superior. Quanto a esta característica, comenta-se que a prestação de contas não precisa tramitar necessariamente em âmbito distinto a Justiça Eleitoral. Ela é apurada e julgada no mesmo Órgão. Se necessário, este irá aplicar as sanções dispostas nas normas.

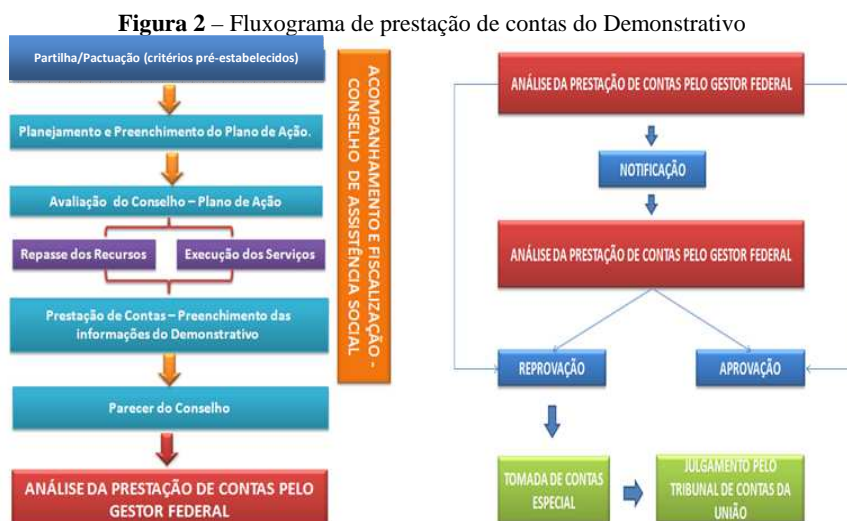
Nota-se que a capacidade do Tribunal em punir os faltosos é o princípio do *enforcement*, apresentado pelo conceito da *accountability*. O Tribunal tem a capacidade de aplicar as sanções necessárias aos infratores das regras utilizadas para o uso e arrecadação dos recursos nas campanhas eleitorais.

Os resultados desses julgamentos são disponibilizados para a população por meio do sítio eletrônico do Tribunal, dando transparência e publicidade a avaliação das prestações de contas. É importante que todos tenham acesso a estas informações, pois estas podem ajudar a escolha de seus representantes públicos por meio do voto.

No próximo bloco, serão tratados os resultados obtidos da avaliação do sistema de prestação de contas do FNAS, bem como o fluxo que segue toda prestação de contas. Destarte, traçaremos um perfil comparativo entre as duas realidades, com o intuito de apurar as vantagens e desvantagens de cada uma das metodologias de prestação de contas, apontando ainda, se possível, quais elementos são críticos para o cumprimento dos prazos nas análises de prestação de contas.

## 4.2 Fundo Nacional de Assistência Social

Da mesma forma que apresentamos o subitem anterior, é importante apresentar preliminarmente o fluxo da prestação de contas do FNAS, encaminhada pelos gestores Estadual, Municipais e do Distrito Federal.



Fonte: elaborado pelo autor

Comparando os dois fluxos é possível notar três diferenças fundamentais. A primeira é a fonte de receita de recursos. No caso em tela, os entes federativos apenas prestar contas ao FNAS dos recursos transferidos para a execução dos serviços para os quais foram destinados. Apesar da Lei nº 8.742/93 descrever que os Municípios e Estados devem coparticipar

financeiramente dos programas disponibilizados, estes não precisam ter sua prestação de contas encaminhadas ao gestor federal. Logo, serão avaliados na análise, apenas os valores repassados pelo FNAS.

Como segunda diferença, podemos apontar a existência dos Conselhos de Assistência Social. Os conselhos têm papel fundamental no acompanhamento dos gastos públicos, uma vez que é ele que está próximo da execução na ponta. É papel destes, fiscalizar o bom e regular uso da verba pública, fornecendo seu parecer no momento da prestação de contas dos gestores municipais e estaduais. Percebe-se aí o aparecimento do *accountability* vertical, no qual a população fiscaliza e acompanha os gastos dos gestores públicos.

A terceira diferença é quanto à possibilidade de punição por parte do FNAS. É possível notar que após deliberação de parecer final pelo Órgão, este deve ser encaminhado ao Tribunal de Contas da União para julgamento e aplicação de punição aos responsáveis. Cita-se, ainda, que o TCU não possui poder jurídico, sendo sua sanção aplicável apenas na esfera administrativa.

Apontadas as maiores diferenças dos dois fluxos apresentados, podemos narrar como ocorre a prestação de contas dos recursos repassados pelo FNAS. Os recursos são repassados ao longo do exercício para que os gestores executem, regularmente, os serviços para os quais são destinados. Ao final deste exercício, é disponibilizado por parte do FNAS o Demonstrativo Sintético, instrumento para preenchimento dos dados necessários para a prestação de contas. O sistema é disponibilizado pela internet, sendo preenchido diretamente em seu endereço eletrônico. Não existe a necessidade de *download* de aplicativos para seu preenchimento.

Ao finalizar o preenchimento, o gestor faz o encaminhamento por intermédio do próprio sistema, via *web*, não sendo necessário o envio de nenhum documento por meio físico. É gerado um número de protocolo que é o comprovante da entrega. De qualquer maneira, toda documentação que embasa os dados constantes da prestação de contas deverão ser mantido arquivado, pois caso seja preciso, o FNAS poderá solicitar o envio desta documentação para confronto de informações.

Apesar do sistema de prestação de contas eleitoral possuir dinâmica diferente, esta não afeta o cumprimento ou não dos prazos para análise das prestações de contas. Ambos os sistemas possuem prazo para preenchimento estipulados em lei. Um aspecto que impacta quanto à entrega da prestação de contas e futura avaliação é o fato de que o gestor, ao entregar a prestação de contas ao FNAS, pode fazê-lo por fora do sistema, com o envio da documentação comprobatória dos gastos efetuados. A norma eleitoral veta este procedimento, obrigando o gestor a fazer a prestação de contas pelo sistema, sob pena de ser considerado como omissão caso não o faça.

Tendo o gestor concluído sua fase, cabe então ao conselho disponibilizar pelo sistema seu parecer quanto à prestação de contas. Deverá o conselho avaliar a se as informações prestadas pelos gestores no Demonstrativo estão de acordo com a realidade encontrada no Município ou no Estado. Pode-se dizer que a primeira fase da análise da prestação de contas é executada pelos conselhos, que realizam o controle social da execução físico financeira dos recursos públicos.

Em comparação a prestação de contas eleitorais, pode-se inferir que o controle social auxilia bastante o Órgão que avalia a prestação de contas a descobrir irregularidades no uso de recursos, caso estes existam, apontando em seu parecer fatos ilícitos que porventura tenham ocorrido durante a utilização dos recursos. O controle social fortalece o parecer quanto à regularidade da prestação de contas, dando maior segurança ao procedimento. Neste aspecto, o sistema de prestação de contas aplicado pelo FNAS apresenta este ponto positivo.

De acordo com entrevista feita com o gestor do FNAS, em fase posterior ao envio do Demonstrativo e de seu parecer, é utilizado um módulo existente no SUASWEB que executa

o batimento das informações ali dispostas, de acordo com regras de negócio pré-estabelecidas. É encaminhada notificação aos gestores, os quais suas prestações de contas não passaram por esta avaliação, solicitando maiores esclarecimentos no que tange aos pontos em que apresentaram algum tipo de irregularidade ou pendência. Também nesta fase, são questionadas todas as denúncias e apontamentos dos relatórios de auditoria fomentados pela CGU, TCU e demais órgãos de controle externo. Para estes, em particular, são geradas diligências com o intuito de verificar possíveis impropriedades, independentemente da fase de análise em que se encontra a prestação de contas, mesmo se já aprovada.

Talvez o módulo de análise de prestação de contas do Demonstrativo seja a parte mais embrionária do sistema utilizado pelo FNAS. Diferentemente do SPCE, não existe cruzamento de informações com sistemas de outros Órgãos. Com isto, impossibilita a conferência da veracidade das informações ali prestadas. As críticas aos dados são feitas ainda na fase de preenchimento dos dados no Demonstrativo, por parte dos entes que prestação contas, com o intuito de evitar que informem dados absurdos. Toda prestação de contas que necessita de uma avaliação mais minuciosa, é feita manualmente por algum técnico do setor de análise de prestação de contas. Contudo, de acordo com o gestor do FNAS, o Órgão tem buscado parcerias para o cruzamento das informações do Demonstrativo com sistemas externos ao Ministério, tais como os bancos em que são depositados os repasses,

Apenas uma parcela dos pareceres e dos ofícios elaborados pelo FNAS é feita com auxílio do módulo de prestação de contas. Grande parte do que é produzido pelo setor é digitado manualmente, utilizando-se apenas de modelos de documentos redigidos anteriormente. Deste modo, perde-se muito tempo com a criação de novos documentos, uma vez que boa parte do teor destes deve ser escritos fora de modelos pré-estabelecidos, e consequentemente, necessitam passar por uma revisão para verificar se está adequada a situação. Caso apresentem falhas, precisam ser redigidos novamente, gerando um retrabalho.

Todavia, segundo o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social, o Órgão está desenvolvendo constantemente melhorias em seus sistemas, de maneira a tentar eliminar possíveis gargalos e aperfeiçoar o trabalho realizado.

Todo documento encaminhado ou gerado é apensado a um processo físico. Não há no âmbito do FNAS, processos digitais, tal como nos Tribunais Eleitorais. Com isto, o procedimento de análise e o tempo transcorrido entre uma fase e outra do fluxo é consideravelmente reduzida, tendo em vista que o documento transita entre os diversos setores sem a necessidade do deslocamento do processo. Também possui maior segurança, com risco reduzido de perda de informações por extravio ou deterioração

O SUASWEB também carece de publicidade dos pareceres emitidos pelo setor de análise de prestação de contas do FNAS. Os resultados das avaliações não são divulgados no sítio eletrônico do Órgão, tampouco publicados no Diário Oficial. A única maneira de conseguir informação sobre a situação das prestações de contas é entrando em contato direto com o FNAS.

Dessa sorte, a população não é informada sobre a situação das contas de seu Município e Estado, tornando pouco transparente o processo da análise, impossibilitando que seja feito o controle por meio do voto, com a seleção dos gestores públicos melhores durante os pleitos realizados. Este é um dos princípios da *accountability* vertical, onde a avaliação dos entes públicos é um de seus pilares.

Em face ao acima exposto, apresentaremos as conclusões finais obtidas com os resultados obtidos e descritos neste artigo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É obrigação dos municípios, Estados e Distrito Federal a prestação de contas dos recursos repassados periodicamente para execução dos serviços socioassistenciais, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, de acordo com a Portaria nº 625/2010. Neste diapasão, cabe ao FNAS a tarefa de avaliar as contas dos entes recebedores de verbas, em tempo hábil, tendo em vista a não formação de passivo e a consequente aprovação ou reprovação das contas prestadas.

Para tanto, foi objeto desta pesquisa a comparação entre o sistema de prestações de contas do FNAS, denominado Demonstrativo Sintético, e do sistema de prestação de contas eleitoral – SPCE. Sabe-se que o sistema utilizado para a prestação de contas eleitoral permite a avaliação destas no prazo descrito na legislação pertinente. Com isto foram avaliados os pontos principais, desde a coleta de informações até a emissão do parecer final, apontando as diferenças entre os dois sistemas. Podem ser citadas, como características primordiais, o fato do sistema utilizado pelos Tribunais Eleitorais possuírem ferramentas mais sofisticadas para o cruzamento das informações constantes da base de dados. Outro aspecto importante avaliado é o artefato disponível aos analistas dos tribunais que automatizam a geração de documentos fundamentais para emissão de diligências e pareceres.

A pesquisa exposta neste artigo apresentou de maneira comparativa dois sistemas utilizados pelo serviço público, que tratam da avaliação da utilização de recursos públicos, tanto na execução de serviços a população quanto de gastos em campanhas eleitorais. Apesar de assuntos díspares, o tema prestação de contas está presente em ambos os sistemas, que compartilham similaridades entre si. Com isto pode-se encontrar pontos positivos e negativos de cada sistema, apontando aspectos na melhoria da avaliação feita pelos Órgãos públicos. Os resultados aqui obtidos podem ser estendidos aos diversos sistemas de prestação de contas utilizados nas três esferas governamentais.

Desta forma, foram alcançados os objetivos propostos para este trabalho, indicando os diversos aspectos que fazem com que as análises realizadas no âmbito dos Tribunais Eleitorais são realizadas dentro dos prazos estipulados em lei.

Todavia, existe a possibilidade de novas pesquisas serem realizadas a partir do tema apresentado, não só na área da gestão pública, mas também da Arquivologia ao tratar dos documentos digitais no setor público, a Administração ao estudar os fluxos de trabalho utilizados no transcorrer do trabalho de análise de prestação de contas ou, ainda na área do Direito, estudando as normas legais aplicadas as prestações de contas da utilização de recursos públicos, entre outras. Como se vê é extenso o leque de assuntos que podem explorados quanto ao tema.

Apesar de todas as diferenças apontadas entre os dois sistemas, podem-se destacar dois fatores de sucesso para que os Tribunais avaliem as prestações de contas dentro dos prazos estipulados e o FNAS não os cumpra não se encontra no sistema em si de prestação de contas. O primeiro fator são as diferenças entre as duas legislações. A legislação utilizada para as prestações de contas eleitorais é muito mais detalhada, trazendo regras bem determinadas, facilitando a apreciação. As normas aplicáveis ao FNAS são muito mais flexíveis, sem que apresente com clareza definições quanto aos critérios de análise. O segundo fator de impacto é que as prestações de contas eleitorais são divididas entre os Tribunais Regionais e Tribunal Superior Eleitoral, o que torna a média de processos por analista menor do que o corre no FNAS. Além disso, existe a possibilidades dos tribunais convocarem analistas adicionais de outros Órgãos para auxiliar na tarefa.

Assim, verifica-se que o FNAS não respeita completamente o conceito de *accountability*, uma vez os cidadãos brasileiros, que são os maiores interessados quanto regular e correto uso dos recursos públicos, não possuem uma resposta a tempo do órgão quanto ao resultado da avaliação da prestação de contas. Para tanto, deve adequar seus



controles e métodos de trabalho, com o escopo de informar a todos e a tempo quanto a utilização dos recursos repassados e punir devidamente aqueles que não fazem boa utilização do erário público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

BRASIL. Lei nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004. Define as ações continuadas de assistência social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Institui o Sistema de Informação do Sistema Único da Assistência Social – Rede SUAS. Portaria nº 08, de 21 de julho de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas, por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e dá outras providências. Portaria nº 625, de 10 de agosto de 2010.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro -Texto para discussão no 13, Belo Horizonte, agosto de 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

CUBAS, Viviane de Oliveira. ‘*Accountability*’ e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 3 - no 8 - ABR/MAI/JUN 2010 - pp. 75-99

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais. Curitiba: Juruá, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2009 – PP. 88-89.

NAKAGAWA, Masayuki. *Accountability*: a razão de ser da contabilidade. Revista Contabilidade & Finanças – USP nº 44, São Paulo, Maio/Agosto 2007. p.7

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instauração de Tomada de Contas Especial (TCE): Unidade1: Execução Descentralizada e suas Prestações de Contas / Tribunal de Contas da União. -- 1.ed. – Brasília : Instituto Serzedelo Corrêa, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Resolução nº 23.376, de 01 de março de 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Guia prático de operação do SPCE Cadastro 2012. Brasília: TSE, 2012